

Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina*

Hens, Marián; Sanahuja, José A.

Marián Hens: Periodista, se desempeña en la sección internacional de El Mundo de Madrid.

José Antonio Sanahuja: Investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y coordinador del Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos de la Universidad Complutense y la Casa de América de Madrid.

Son tres los factores que básicamente inciden en la redefinición de la función militar en el área latinoamericana: los cambios en el escenario estratégico global; los procesos de consolidación democrática y la nueva relación entre civiles y militares; y los cambios en la política de EE.UU. hacia la región. Las fuerzas armadas expanden sus funciones a nuevos campos y surge un «neonacionalismo» que torna difícil la desmilitarización. Un debate nacional y regional sobre seguridad y el rol de las fuerzas armadas debería contribuir a una mejor articulación política e institucional del sector.

La Guerra Fría ha sido durante 45 años la nota dominante de las relaciones exteriores y la inserción internacional de América Latina. El bipolarismo y el anticomunismo dieron un nuevo impulso a la hegemonía de EE.UU. en la región, dejando atrás el panamericanismo emanado de la «Doctrina Monroe». Surgieron nuevas alianzas y mecanismos de seguridad hemisférica como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 o la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948. A pesar de estos mecanismos, la Guerra Fría motivó nuevas intervenciones unilaterales de EE.UU. El bipolarismo también fue la causa última de los programas de ayuda externa y cooperación económica - como la «Alianza para el Progreso» de 1961 o la «Iniciativa para la Cuenca del Caribe» de 1984 - que EE.UU. lanzó hacia la región.

Un nuevo escenario estratégico

La lógica de la Guerra Fría, por otra parte, impregnó las percepciones Latinoamericanas sobre seguridad y defensa y definió de forma muy precisa las «misiones» de las fuerzas armadas de la región. La «Doctrina de la Seguridad Nacional» se super-

puso a la noción de seguridad decimonónica, basada en la soberanía nacional, la integridad territorial y el mantenimiento del orden interno. Los cambios sociales y políticos fueron considerados intentos de infiltración y subversión comunista. En una división del trabajo de facto, la defensa contra el «enemigo exterior» fue asumida por EE.UU. Y en la práctica totalidad de América Latina la lucha contra el «enemigo interno» fue considerada una de las funciones primordiales de las fuerzas armadas nacionales. La guerra antisubversiva fue el resultado inmediato de esta Doctrina, pero la lucha contra el comunismo, finalmente, justificó la ruptura del ordenamiento democrático y la dictadura militar ¹.

El colapso de la Unión Soviética ha modificado drásticamente este escenario. Ahora EE.UU. es la única potencia militar - así lo demostró la guerra del Golfo -, aunque no económica, y la competencia hegemónica se ha trasladado a la arena productiva, comercial y tecnológica. Las alianzas militares del mundo bipolar han desaparecido o atraviesan una profunda «crisis de identidad», al tiempo que emergen con claridad grandes áreas comerciales que, en el contexto de la globalización, compiten por los mercados mundiales y el liderazgo tecnológico: el área de libre comercio de América del Norte, la Unión Europea ampliada al Este, y Asia oriental. Los países en desarrollo, desaparecidas las «áreas de influencia», perciben que su importancia estratégica se devalúa - y con ella su capacidad de negociación -, y que el futuro demanda nuevas formas de inserción en la economía internacional, evitando quedar marginados de los flujos del comercio, las inversiones y el intercambio tecnológico. Por esta razón la integración regional ha adquirido actualmente una significación estratégica para América Latina.

Estos cambios han tenido un gran impacto en las fuerzas armadas latinoamericanas. La Doctrina de la Seguridad Nacional se ha desmoronado con la misma rapidez con la que desapareció el «enemigo comunista». La guerra del Golfo, poco después, significó un golpe de realismo para los militares «autonomistas» que aún aspiraban a convertir a países como Argentina o Brasil en grandes potencias regionales. En términos de seguridad, los procesos de integración económica y globalización minimizan la importancia de la fuerza militar, y el gasto de defensa pasa a ser considerado un lastre para el crecimiento económico. Para los ejércitos de América Latina, todo ello se ha traducido en perplejidad e incertidumbre, hasta el punto de que muchos de ellos experimentan una verdadera «crisis misional», de la que como veremos se intenta salir recurriendo a un heterogéneo conjunto de viejas y nuevas funciones. Esta crisis afecta la organización, el prestigio, las relaciones con la socie-

¹Aun con las experiencias nacionalistas y populistas de Velasco Alvarado en Perú o de Torrijos en Panamá.

dad e incluso la propia identidad y justificación de las fuerzas armadas. En muchos países, dicha crisis ha dado paso a un debate más o menos intenso sobre el concepto de seguridad, sobre los mecanismos y actores más adecuados para proveerla, sobre las funciones, la organización y el tamaño de las fuerzas armadas, y el nivel de gasto que cada país estaría dispuesto a dedicarles.

Las fuerzas armadas en el nuevo entorno democrático

Los cambios que ha atravesado el sistema internacional no son el único factor que obliga a redefinir la agenda de seguridad y el papel de las fuerzas armadas latinoamericanas. Durante los años 80, la mayor parte de los países de la región han atravesado una serie de procesos de transición a la democracia y/o negociaciones de paz - caso de Centroamérica y Colombia - que han contribuido a redefinir las relaciones entre los poderes civiles y las fuerzas armadas y el papel que deben desempeñar éstas en el marco democrático. En la mayor parte de los casos se ha tratado de procesos pactados de «retiro ordenado» a los cuarteles, precedidos de la adopción de disposiciones legales tendientes a proteger al estamento militar, particularmente leyes de amnistía. Por otra parte, los militares han aceptado el ordenamiento democrático de forma más o menos generalizada y parecen haber asumido que su lugar no está en las sedes de gobierno, y que un golpe militar conduciría al aislamiento internacional. Sin embargo, han intentado controlar el proceso de transición, reservarse parcelas importantes de poder político, y minimizar el control civil sobre la institución armada manteniendo la mayor autonomía posible. Además, han pugnado por retener una parte apreciable de los recursos públicos, y se han ocupado de nuevas tareas. Todo esto define un comportamiento que Felipe Agüero ha denominado de «atrinceramiento expansivo»². El grado en el que los militares de la región han logrado conservar recursos, autonomía y poder varía según una combinación de factores internacionales y de condiciones específicas de cada país. De forma muy sucinta, examinaremos algunas de estas situaciones³.

En un amplio grupo de países que han atravesado dictaduras militares, las relaciones con el poder civil se encuentran en una fase de transición, en la que el control civil se ejerce a través de mecanismos ad-hoc como la política de nombramientos y la modulación de las asignaciones presupuestarias. En algunos casos están en mar-

²Felipe Agüero: «The military and the limits to democratization in South America» en Scou Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.): *Issues in democratic consolidation The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992, p. 166 y 178.

³V. Juan Rial: «Poder civil y fuerzas armadas en la década de los noventa» en Carlos Contreras (comp.): *América Latina: una realidad expectante*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1994, p. 277; Gabriel Marcella: «Guerreros en tiempo de paz: misiones futuras de las fuerzas armadas lati-

cha procesos de reforma militar o de reforma constitucional que establecerían formas de subordinación de carácter permanente, pero éstas encuentran dificultades para afirmarse ante la resistencia militar o, según casos, la fragilidad de las instituciones del Estado. La amenaza de un golpe de Estado conducente a la toma del poder es ahora poco creíble - con Haití como única excepción -, pero la hipótesis de un golpe militar establece límites implícitos al juego político, y en varios países el «ruido de sables» y el descontento militar siguen teniendo efectos desestabilizadores ⁴. Como regla general cabe observar que aquellas fuerzas armadas que han estado implicadas en la «guerra sucia» y en violaciones de los derechos humanos, que han sido responsables de una mala gestión de la economía e incluso de la derrota militar - caso de Argentina con la guerra de las Malvinas -, han visto debilitarse su prestigio y su capacidad de negociación política - por el contrario, los conflictos guerrilleros que aún persisten en Guatemala, Perú y Colombia han servido para que las respectivas instituciones militares mantengan mayor autonomía y recursos.

Los cambios que ha atravesado el sistema internacional no son el único factor que obliga a redefinir la agenda de seguridad y el papel de las fuerzas armadas latinoamericanas.

En tal situación de transición se encontrarían, aun con importantes diferencias entre sí, las fuerzas armadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Uruguay y Paraguay. En este último país la transición ha sido conducida por un sector de la oficialidad ligado al Partido Colorado, y el Ejército retiene aún un poder considerable. En Perú el proceso dura ya más de una década, y aunque el ejército respaldó el «autogolpe» de Fujimori de 1992, sus relaciones con el Gobierno han sido tensas y el descontento militar se ha expresado de diversas formas, incluyendo la intentona golpista de noviembre de 1992 ⁵. Las fuerzas armadas se encuentran debilitadas por la falta de liderazgo, los escándalos de narcotráfico y la reducción del presupuesto, que han llevado los salarios a niveles mínimos. Los golpes infligidos a Sendero Luminoso, sin embargo, han mejorado su imagen. En Ecuador, las fuerzas armadas han tratado de retener recursos frente a los programas de ajuste que el gobierno conservador de Sixto Durán ha acordado con el FMI y el BM. En Honduras, las violaciones de los derechos humanos, los vínculos con el narcotráfico y el rígido inmovilismo han deteriorado la imagen de los militares y han contribuido a su aislamiento. En este contexto, la administración del presidente José Luis Reina, del Partido Liberal, ha abierto esperanzas para la desmilitarización. La reforma

noamericanas» en Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo, 1994; «Democracy in Latin America», p. 46.

⁴F. Agüero: op. cit., p. 154.

⁵«Perú, ejército de miserias» en El País, Madrid, 25/1/92, p. 8.

constitucional que elimina la conscripción obligatoria y recorta el poder militar, así como la reducción del presupuesto y el tamaño del ejército, han sido, sin embargo, motivo de un áspero proceso de negociación con la cúpula militar⁶. En Uruguay, el presidente Julio María Sanguinetti logró reducir significativamente el gasto de defensa y el perfil político del Ejército, aun a costa de ceder en materia de depuración de responsabilidades por violaciones de los derechos humanos. Las fuerzas armadas de Argentina y Brasil han tenido poco éxito en sus intentos de retener poder y autonomía. Han sufrido fuertes recortes presupuestarios y su influencia política, sobre todo en Argentina, es una sombra de la que llegó a ser en el pasado.

En Nicaragua y El Salvador, el proceso de paz y las presiones externas han creado condiciones propicias para la reducción del tamaño del Ejército y su influencia. El Ejército Popular Sandinista (EPS) ha experimentado la más rápida reducción de efectivos de la región - de 15.000 a 90.000 - y se encuentra en proceso de profesionalización. No obstante, ha mantenido un apreciable grado de autonomía en virtud de los acuerdos de transición de 1990, los cuales le confirieron un importante papel estabilizador. El protagonismo del Ejército y su jefatura, a cargo del general Humberto Ortega, han sido no obstante motivo de tensión interna y con EE.UU. A pesar de la renuncia de Ortega en febrero de 1995, este papel podría reducirse a medio o largo plazo sólo si el país supera el actual período de inestabilidad, lo cual es incierto. Los Acuerdos de Paz alcanzados en El Salvador prevén también la redefinición de funciones y el redimensionamiento de sus fuerzas armadas, y parece difícil que éstas puedan retener el poder político que tuvieron antaño. En Panamá, la invasión norteamericana acabó con las fuerzas armadas, que fueron sustituidas por una policía civil. La abolición del Ejército fue rechazada en referéndum constitucional en noviembre de 1992, pero la recreación de una fuerza militar es una hipótesis improbable.

Los países donde las fuerzas armadas retienen mayor poder político son Chile y Guatemala. En Chile, el estamento militar - prestigiado por una gestión económica exitosa - logró que el general Pinochet se mantuviera al frente de las fuerzas armadas, retuvo el control de la carrera militar, y dejó en vigor una Ley Constitucional que establece un nivel mínimo para las asignaciones presupuestarias. En Guatemala los militares cuentan con la capacidad de vetar al poder político, son virtualmente impunes en cuanto a las violaciones de los derechos humanos, y se han resistido con éxito a las presiones nacionales e internacionales para disolver las «patrullas de autodefensa civil» (PAC), expresión de la militarización de las áreas rurales, y que encuadran a más de 600.000 campesinos. Todo ello se justifica por un conflicto ar-

⁶El País, Madrid, 16/2/95, p. 6.

mado interno cuya finalización se presenta muy difícil. Paradójicamente, el poder militar se ha puesto de manifiesto imponiendo el restablecimiento formal del ordenamiento constitucional, con el «contragolpe» que forzó la salida del Presidente Serano Elías en 1993⁷.

México, Cuba, la República Dominicana y Colombia se caracterizan por un mayor grado de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, y su situación es distinta a la de los países que han atravesado procesos de democratización. En Cuba y México, aun con importantes diferencias, persiste la articulación del Estado, el Partido y las fuerzas armadas. En República Dominicana los militares mantienen un perfil mínimo y escasos recursos⁸. En Colombia las fuerzas armadas mantienen un apreciable grado de autonomía debido a los conflictos armados internos, lo que favorece frecuentes situaciones de impunidad en materia de derechos humanos. En Venezuela, el descontento militar ante la inestabilidad política y la crisis social, esta última causada por las medidas de ajuste estructural iniciadas por Carlos Andrés Pérez en 1989, propició el intento golpista de febrero de 1992.

En varios países de la región existen «ejércitos empresarios» que a través de los institutos de previsión militar o de otros mecanismos superan ampliamente el ámbito de la defensa.

La redefinición de las relaciones civiles-militares se ha producido en un contexto de crisis y ajuste y de posterior recuperación económica, lo que ha afectado a los presupuestos de defensa. En los años 80 la mayor parte de los países del área, atezados por la deuda externa, han aplicado programas de ajuste estructural que comportan una drástica reducción del gasto público y la disminución del tamaño y funciones del Estado. El gasto de defensa no ha escapado a estos recortes. En el cuadro anexo puede verse cómo entre 1985 y 1990 el porcentaje del producto nacional destinado a defensa se redujo en la mayor parte de los países. En Brasil cayó el 50%, en Chile el 75% y en Argentina el 60%. A causa de estos recortes, buena parte de los arsenales han quedado obsoletos o están muy deteriorados, y en algunos países los salarios militares han ido perdiendo gran parte de su poder adquisitivo debido a la inflación. Con la recuperación económica que la región ha vivido desde 1990 y como expresión del mencionado comportamiento expansivo, las fuerzas armadas han reclamado más recursos - en ocasiones llegando incluso a maniobras golpistas -, y en algunos países se han vuelto a registrar aumentos significativos de los presupuestos militares y del porcentaje del PNB destinado a defensa. Ejércitos

⁷René Poitevin: Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993, FLACSO, Guatemala, 1993, p. 28 y ss.

⁸J. Rial: op. cit., p. 280

cuyo presupuesto depende en parte de asignaciones extrapresupuestarias - el chileno con la «Ley del Cobre» o el ecuatoriano con el «canon petrolero» - han logrado también resistirse a la suspensión de estas prerrogativas. Estas tendencias son más significativas aún si consideramos que se producen en un contexto internacional de distensión, que permite la reducción del gasto militar y el aprovechamiento del llamado «dividendo de la paz». Por todas estas razones, como ha señalado Francisco Rojas Aravena, la evolución futura del gasto militar en América Latina es aún incierta⁹.

El problema de los recursos excede, sin embargo, la cuestión presupuestaria. En varios países de la región existen «ejércitos empresarios» que a través de los institutos de previsión militar o de otros mecanismos controlan empresas cuyas actividades superan ampliamente el ámbito de la defensa, como bancos, líneas aéreas civiles, canales de televisión o servicios de telecomunicaciones. En el marco de los programas de ajuste, hay fuertes presiones para la privatización de las empresas con participación militar, y países como Argentina han liquidado ya buena parte del aparato industrial, productivo o financiero del Ejército. Algunos ejércitos, sin embargo, han logrado resistirse y en ciertos casos estas actividades se están expandiendo, a veces con el ropaje ideológico de un «neodesarrollismo» militar. En Honduras, por ejemplo, el Ejército llegó a adquirir en 1991 la fábrica de cemento estatal cuando ésta fue privatizada, lo que ocasionó fuertes protestas del sector privado. En Brasil, el Ejército sigue teniendo un papel vital en las empresas de tecnología de punta. Y en Ecuador la Dirección de Industrias del Ejército, que ya poseía acciones en docenas de empresas, se expande ahora a sectores nuevos como el turismo o la agroindustria¹⁰.

Estas situaciones muestran que el patrón de relaciones entre civiles y militares que se derivaba de la Doctrina de la Seguridad Nacional ya no está vigente, pero de estos procesos de reacomodo aún no ha surgido con nitidez otro nuevo¹¹. En el contexto de la democratización y la austeridad fiscal, la «crisis misional» derivada del fin de la Guerra Fría ha hecho difícil justificar y mantener el poder y la autonomía militar, y ha facilitado la reducción de los presupuestos de defensa. Pero lo más importante en este proceso no es quizás el reacomodo de las relaciones de poder ni la cuestión presupuestaria. Como ha señalado Gabriel Aguilera, el verdadero problema de los regímenes democráticos es redefinir la naturaleza de las amenazas,

⁹Francisco Rojas Aravena (ed.): Gasto militar en América Latina: procesos de decisiones y actores claves, FLACSO/CINDE, Santiago, 1994, p. 9.

¹⁰«General, president, managing director» en *The Economist*, 1/4/95, p. 46.

¹¹Richard Millet: «An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America» en *Current History*, 2/1995, p. 74.

abordar la reconversión de las fuerzas armadas y las funciones de los ejércitos, y sobre todo, adaptar éstas a los requerimientos de la gobernabilidad democrática¹².

La cuestión de la gobernabilidad en América Latina alude a la necesidad de que la acción de gobierno sea capaz de mantener la legitimidad estableciendo los niveles de cohesión social necesarios para sustentar la democracia a largo plazo, evitando la polarización política asociada a la desigualdad y la pobreza. Las condiciones que hicieron posible la democratización no son las mismas que pueden garantizar su consolidación a largo plazo. Al respecto, los Estados latinoamericanos enfrentan un difícil dilema: deben dar respuesta a unas reivindicaciones sociales ineludibles - en 1992 el 46% de la población, casi 200 millones de personas, se encontraba en situación de pobreza, y se estima que en el año 2000 pueden ser más de 230 millones -, pero debido a los programas de ajuste estructural y el nuevo modelo económico neoliberal, no cuentan con los recursos fiscales ni la capacidad de implementar políticas para reducirla. La polarización social, con su potencial de violencia y de inestabilidad, representa una amenaza latente a las formas democráticas de convivencia, y la definición de una nueva agenda de seguridad democrática para América Latina habrá de hacer de esta cuestión uno de sus elementos centrales.

Buscando socios comerciales: EE.UU. redefine sus intereses

Desaparecida la amenaza comunista, la promoción de la democracia política y el libre comercio, a través de la Iniciativa para las Américas, son ahora ejes articuladores de las relaciones hemisféricas. En estrecha relación con el FMI y el BM, EE.UU. ha presionado a sus vecinos del Sur para adoptar políticas de apertura y liberización, allanando el camino para su expansión económica. En los últimos años América Latina es una de las regiones donde exportaciones e inversiones norteamericanas han experimentado mayor crecimiento. EE.UU. ha cambiado sus intereses estratégicos en la región, y ahora busca buenos clientes y socios comerciales estables y seguros. El nuevo eje de relación hemisférica es la «asociación» (partnership) en base a la apertura económica y la democracia política. El mensaje para los militares latinoamericanos ha sido muy claro: EE.UU. ya no apoya regímenes militares, y la apertura política debe ir a la par de la apertura económica.

En este contexto, EE.UU. ha ejercido una fuerte presión para reducir el tamaño e influencia de las fuerzas armadas latinoamericanas¹³, y ha intentado asociarlas a las

¹²Gabriel Aguilera (ed.): Reconversión militar en América Latina, FLACSO, Guatemala, 1993; «Fuerzas Armadas, redefinición de seguridad y democracia en América Latina» en Estudios Internacionales N° 9, 1-6/1994, pp. 130-45.

¹³R. Millet: op. cit., p. 72.

nuevas tareas que coinciden con su enfoque de la seguridad hemisférica, a menudo condicionando la ayuda externa¹⁴. Desde la perspectiva norteamericana, el nuevo orden internacional exigirá - sobre todo en los países menores - ejércitos más pequeños, sin armamento pesado, a manera de modernas «guardias nacionales» para la seguridad interna. En América Central las presiones de EE.UU. en favor de la desmilitarización son muy explícitas; en Panamá las fuerzas armadas fueron disueltas, y en Haití una de las primeras medidas de los ocupantes fue disolver la unidad de armamento pesado del Ejército. La ayuda militar para modernizar las fuerzas armadas se ha vinculado, como se indica más adelante, a la lucha contra el narcotráfico. Esta política, sin embargo, ha tropezado con la resistencia de los militares latinoamericanos, a menudo revestida de discurso nacionalista.

En materia de seguridad, la desaparición de la amenaza comunista ha permitido que surjan enfoques políticos más plurales, aunque también son más pragmáticos y desideologizados. En Centroamérica, EE.UU. aligeró la presión político-militar y abandonó la política de reversión (roll-back). Ello ha permitido avances substanciales en los procesos de paz negociada de Nicaragua y El Salvador. Igualmente significativa ha sido el surgimiento de la lucha contra el narcotráfico, la contención de las migraciones y la preservación del medio ambiente como temas centrales de la agenda de seguridad hemisférica, con importantes implicaciones en la política interna. Aunque estas cuestiones - particularmente el narcotráfico ya aparecieron con la administración Reagan, la relevancia que ha adquirido esta cuestión respecto a otros objetivos de seguridad es un factor decididamente nuevo¹⁵.

Hay algunas constantes de la política norteamericana hacia la región que no han cambiado a pesar del fin del mundo bipolar. En primer lugar, persiste la capacidad de influencia y la posición hegemónica de EE.UU. en la región, y sus políticas han seguido teniendo una gran influencia en las fuerzas armadas y en la redefinición de la agenda de seguridad de América Latina y el Caribe¹⁶. En segundo lugar, aunque los motivos hayan cambiado, Latinoamérica ha seguido siendo objeto de intervenciones de EE.UU. cuando se han visto afectados sus intereses de seguridad, sean éstas unilaterales como la invasión de Panamá, o utilizando la legitimación de la ONU, como en Haití. La constante más significativa, sin embargo, es la «lógica

¹⁴Nicole Ball: *Pressing for peace: Can aid induce reform?*, Overseas Development Council, Washington, 1992.

¹⁵Rosa del Olmo: «Drogas y conflictos de baja intensidad en América Latina» en AAVV: *El planeta de las drogas*, Mensajero, Bilbao, 1994, p. 244; y Jorge Rodríguez-Beruff: «Perspectivas para la paz y la seguridad en el Caribe hacia el año 2000» en Andrés Serbin y Antony Brian (coords.): *El Caribe hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 110.

¹⁶Nina Serafino: «US Security policy for Latin America and the Caribbean. Current situation and prospects», The Woodrow Wilson Center, Washington, 1992 (mimeo).

de Guerra Fría» que sigue vigente respecto a Cuba. La persistencia de este comportamiento una vez desaparecida la Unión Soviética no se explica por el potencial de amenaza que pueda encerrar esta isla caribeña, sino por razones de política doméstica estadounidense, y tienen que ver con el peso del lobby cubano anticastrista del Congreso y la delicada cuestión migratoria, como mostró la «crisis de los balseiros» de 1994.

Los cambios de orientación en la política norteamericana han afectado directamente la ayuda económica de seguridad - los denominados Economic Support Funds (ESF) - y la ayuda militar. Se ha producido una drástica caída en los niveles de asistencia, y han cambiado las modalidades, destinatarios y condicionalidad de la ayuda. Centroamérica ha dejado de ser la región prioritaria y sólo en el área andina y en México se han mantenido o aumentado las asignaciones. La ayuda económica y militar, como se indica más adelante, se va relacionando cada vez más con el narcotráfico. En el caso de América Central estos cambios están teniendo un gran impacto. Países muy dependientes de la asistencia de EE.UU., como El Salvador, experimentan grandes desequilibrios fiscales justo en el momento en el que se enfrentan a las necesidades de la reconstrucción y la reintegración de los ex-combatientes, lo que puede ser fuente de inestabilidad. En Honduras, la caída de la ayuda militar es uno de los condicionantes de la pugna presupuestaria entre el Gobierno y las fuerzas armadas. Y en Nicaragua, la ayuda se ha ligado al cese de los altos oficiales sandinistas del Ejército y la policía, siendo así un factor de desestabilización que ha puesto en peligro los acuerdos de transición.

La defensa e integridad territorial: ¿una revalorización?

El nuevo escenario internacional, los procesos de democratización y las nuevas prioridades de seguridad norteamericanas están obligando a cambiar la agenda de seguridad de la región y a redefinir las funciones de las fuerzas armadas. ¿Cuál ha sido la reacción militar a esta exigencia? Como señala Aguilera, la desaparición de la «amenaza comunista» se ha aceptado con reticencias. Por otra parte, se ha ido afirmando - no sin fricciones - una agenda de seguridad «mixta», en la que se reelaboran o revaloran viejas temáticas, como el orden interno, la defensa del territorio y la soberanía, o los contenciosos fronterizos con Estados vecinos, y al tiempo la función militar se expande a otros nuevos, como el narcotráfico¹⁷. El fin de la Guerra Fría y las dinámicas de integración y concertación regional han tenido efectos diversos en materia de conflictos fronterizos. Por un lado, han favorecido su reso-

¹⁷G. Aguilera: «Fuerzas Armadas, redefinición...», cit., p. 139; y «A warning from the Andes» en *The Economist*, 18/2/95, p. 15.

lución pacífica¹⁸. Por otra parte, parece haberse revalorizado la función tradicional de defensa de la soberanía y el territorio, y en algunos países parece percibirse un «neonacionalismo militar» que propicia actitudes irredentistas y legitima la resistencia castrense a la desmilitarización.

Los cambios de orientación en la política norteamericana han afectado directamente la ayuda económica de seguridad y la ayuda militar.

El conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador a principios de 1995, en el que la escala limitada de las hostilidades ha estado rigurosamente controlada por ambas partes, y en el que ambos ejércitos aparecen como vencedores, ilustra cómo las fuerzas armadas pueden reactivar estas disputas para mantener su autonomía, atraer la atención de los gobiernos y la opinión pública, justificar el mantenimiento del gasto de defensa en tiempos de austeridad fiscal, y en suma revalorizar su existencia como institución. En tiempos de crisis social, los gobiernos también pueden obtener importantes réditos políticos recurriendo a veleidades nacionalistas¹⁹.

La cuestión étnico-nacional representa, desde una perspectiva nacionalista, una potencial fuente de conflictos, y el enfoque militar de este tema puede ahondar las fracturas que ya hoy recorren las sociedades de Ecuador, México, Guatemala, Perú o Bolivia, donde existen grandes comunidades indias y la exclusión social tiene un marcado rostro indígena. Las fuerzas armadas, aun reconociendo los componentes socioeconómicos del problema, tienden a considerar esta cuestión como expresión de la «construcción inacabada» de la nación, considerando que el reconocimiento del carácter pluricultural de la nación y el autogobierno de los pueblos o las áreas indígenas son una amenaza a la unidad nacional. Ese enfoque ha alimentado, por ejemplo, el firme rechazo militar a la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de Guatemala²⁰, o la represión militar del levantamiento indígena de 1990 en Ecuador.

¹⁸El Gobierno de Guatemala reconoció la independencia de Belice en 1991. Argentina y Chile han ido resolviendo entre 1991 y 1994 su último litigio fronterizo, motivado por la Laguna del Desierto. En 1992 se emitió la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia por el que se resolvía la disputa del Golfo de Fonseca entre El Salvador y Honduras.

¹⁹Persisten varias disputas fronterizas - no siempre de límites - sin resolver, como las que enfrentan a Bolivia con Chile y Perú por la salida al Pacífico - aunque Perú ha concedido un puerto y una zona franca a Bolivia -; a Guyana con Surinam y con Venezuela; a Nicaragua y Colombia por la Isla de San Andrés; a Ecuador y Perú por la Sierra del Cóndor, a Colombia y Venezuela por el Golfo de Venezuela; y a Brasil y Venezuela por las incursiones de garimpeiros en la zona fronteriza. V. Luis Ignacio Sánchez y Antonio Remiro: «Las fronteras en Iberoamérica», 4 vol. Madrid, 1994 (mimeo).

²⁰El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce los derechos de los pueblos indígenas y en concreto su participación en el desarrollo económico y social.

El narcotráfico: escenarios de conflicto y política de EE.UU.

El narcotráfico se percibe actualmente como una de las principales amenazas a la seguridad en América Latina y su combate, por consiguiente, nueva tarea de las fuerzas armadas. La participación de los militares en el conflicto ha sido en gran medida una transferencia a la región de una preocupación central de la seguridad estadounidense. En respuesta a la creciente presión de la opinión pública, la lucha contra el narcotráfico se declara en EE.UU. una amenaza contra la seguridad nacional. Washington lanza una «guerra contra las drogas» que adopta el lenguaje y los métodos de una cruzada política y militar, en la que los países productores aparecen como causa del problema en mucha mayor medida que aquellos donde se concentra el consumo²¹. Esta guerra legitima la intervención de EE.UU. en América Latina, una vez desaparecida la Guerra Fría. Donde ha sido posible, los estrategas del Pentágono han relacionado los narcóticos con los movimientos revolucionarios locales - a partir de la teoría de «la amenaza de la narcoguerrilla» justificando así el apoyo a estrategias de contrainsurgencia.

La primera demostración del empleo directo de las fuerzas armadas de EE.UU. en una operación antidroga en el exterior fue la invasión de Panamá. La operación «Causa Justa» fue presentada como una misión destinada a capturar al general Noriega para ser juzgado en EE.UU. por narcotráfico, si bien las motivaciones de la invasión se relacionaban con el proceso de devolución del Canal para el año 2000. Un año más tarde, el presidente Bush desplegaba la Flota ante las costas de Colombia, en una manifestación de fuerza contestada por los latinoamericanos. Los planes «Apoyo a la Justicia» de 1991 y «Apoyo a la Soberanía» de 1992 han sido el marco de nuevos despliegues de tropas especiales, radares y armas sofisticadas en México, el Caribe y los países andinos²². La política de EE.UU. contra el narcotráfico persigue la eliminación de la oferta en la fuente de producción en el exterior, y su estrategia contempla el despliegue de fuerzas especiales de la DEA - aplicando la doctrina de la «guerra de baja intensidad» -, y la presión sobre gobiernos débiles, como el peruano o el boliviano, para que acepten la asistencia militar norteamericana. Desde 1990, la ayuda económica de EE.UU. a través de la Iniciativa Andina - 2.200 millones de dólares en cinco años - ha sido condicionada a este objetivo²³.

²¹Sin considerar las enormes dimensiones del problema de la demanda. La encuesta nacional sobre abuso de drogas en EE.UU., realizada en 1988, mostró que 28 millones de norteamericanos mayores de 12 años (es decir, uno de cada siete habitantes) habían consumido drogas en alguna ocasión durante el año anterior. De estos, 21 millones emplearon marihuana y hachish, 8 millones cocaína y 600.000 heroína. V. R. del Olmo: «Las drogas y el Caribe» en A. Serbin y A. Bryan: op. cit., p. 243.

²²R. del Olmo: «Drogas y conflictos...», cit., p. 250. XX.

²³Veintisiete países «importantes productores o de tránsito de droga» son objeto de una certificación anual de «buena conducta» en la lucha contra el narcotráfico emitida por EE.UU. Una ley de 1988

Esta política, sin embargo, ha tenido un costoso fracaso. La oferta no ha dejado de aumentar, los métodos de transporte y comercialización se han hecho más sofisticados y difíciles de detectar, y la presión militar sobre determinadas zonas ha propiciado la expansión de los cultivos a muchos otros lugares, como Ecuador, la Amazonia brasileña, Venezuela o Centroamérica²⁴. La presión militar también ha favorecido la diversificación de los cultivos, apareciendo la amapola en nuevas áreas. En enero de 1992, por ejemplo, las autoridades colombianas anunciaron el hallazgo de más de 20.000 has. de plantaciones de amapola distribuidas en 12 departamentos del país²⁵. Esta estrategia tampoco ha conseguido afectar el precio final de la coca, porque es el proceso de transformación, distribución y venta el que genera mayor valor agregado: el coste de la hoja de Coca en Perú y Bolivia es apenas un 1% del precio de venta de la cocaína en las calles de EE.UU. Por otra parte, cientos de miles de personas cultivan y refinan la coca de una forma tan descentralizada que es imposible ejercer un control policial estricto²⁶. EE.UU. parece ignorar que la erradicación de la producción de coca plantea el problema del empleo y la supervivencia de cientos de miles de campesinos de Ecuador, Colombia y Perú, a la vez que constituye un porcentaje importante - aunque difícil de estimar - de los ingresos por exportaciones de estos países, que no parecen fáciles de sustituir por otros productos. El uso de defoliantes, además, tiene negativas consecuencias ecológicas²⁷

Esta política ha tenido otras repercusiones negativas: ha incrementado la inestabilidad en la zona y ha profundizado las pugnas de poder entre el Estado, la policía y el ejército. Los esfuerzos antidrogas de EE.UU. han reforzado la autonomía militar, que históricamente ha sido un obstáculo a las reformas democráticas, y favorece las condiciones de secretismo y opacidad en las que se producen las violaciones a los derechos fundamentales. En segundo lugar, al involucrarse en la lucha contra la droga, las fuerzas armadas han ido asumiendo tareas que competen a las unidades policiales. De esta forma mantienen una presencia desproporcionada en la vida del país y legitiman sus campañas, a menudo encubiertas, contra la insurgencia izquierdista. En 1990 varios oficiales del Ejército Colombiano admitieron que prácticamente toda la ayuda militar norteamericana destinada ese año a la lucha antidrogas se utilizaría para una campaña contrainsurgente en una zona sin presencia del

exige la firma de convenios bilaterales para la lucha antidroga como condición para obtener esta certificación.

²⁴«The wages of prohibition» en *The Economist*, 24/12/94, p. 23.

²⁵*The Economist*, 2/5/92, p. 53

²⁶«The wages...», p. 23

²⁷En Perú, el cultivo de la coca ocupa al 15% de la mano de obra y produce ingresos anuales de unos 1.000 millones de dólares. En Colombia los ingresos por la droga se sitúan entre 1.500 y 2.500 millones de dólares al año. En Bolivia genera 900 millones de dólares anuales (más ingresos en divisas que todas las exportaciones legales juntas) mientras que entre el 5 y el 11% de la población depende de la hoja de coca para la subsistencia.

narcotráfico. Ahora, la ayuda «antinarcóticos» de EE.UU. fluye principalmente a los militares, pese a que la Policía Nacional colombiana es responsable del control antidroga²⁸. La justificación para este giro es que el narcotráfico, debido a su disponibilidad de recursos financieros, genera mecanismos de poder de tal dimensión que le permiten eventualmente confrontar con el Estado y penetrar el tejido de la sociedad y del gobierno, corrompiendo a ambos. Así entendido, sería una amenaza de primer orden a la seguridad y estabilidad democrática²⁹.

Los países latinoamericanos ya previeron estos problemas. En una reunión de los ejércitos americanos celebrada en 1987 se planteó la conveniencia de no involucrar los ejércitos en la guerra contra las drogas, por las consecuencias que ello podría tener en regímenes democráticos débiles e incipientes. Como señala Jaime Malamud³⁰, el eventual fracaso de las fuerzas armadas haría evidente la fragilidad de la defensa nacional. Y si éstas tuvieran éxito (algo improbable), los militares podrían recuperar las posiciones perdidas en el período post-autoritario. La corrupción entre las fuerzas de seguridad también se ha convertido en un serio problema. Los bajos sueldos hacen muy vulnerables a policías y militares ante los sobornos de los narcotraficantes. Igualmente problemática es la colaboración entre miembros de las fuerzas de seguridad y escuadrones de la muerte de la ultraderecha. En Colombia, éstos han sido financiados por la droga y han sido responsables de la mayoría de los asesinatos políticos de los últimos años. Esta situación plantea el riesgo potencial de que si la corrupción del narco penetra a fondo en las fuerzas armadas, un intento por desmantelarla podría terminar con un golpe de Estado.

En busca de nuevas funciones

Para las fuerzas armadas latinoamericanas la situación política y social interna sigue siendo percibida como fuente de inestabilidad. La mayor parte de las fuerzas de la región considera vigentes las nociones de «subversión» y de «amenaza interna», aunque cambien de motivaciones y causas. Los militares continúan considerando que la democracia - al abrir espacios a la agitación social - puede debilitar la seguridad nacional, y por lo tanto continúan abrogándose como función propia la supervisión de la vida política interna³¹. En este contexto, no debe dejar de anotarse que los estallidos de protesta urbana causados por los programas de ajuste y por la

²⁸El Ministerio de Defensa de Colombia utilizó para la operación «Tricolor 90» contra la guerrilla 38,5 millones de dólares de los 43,3 millones que le concedió EE.UU. para las operaciones antidroga; v. del Olmo: «Drogas y conflictos...», cit., p. 260.

²⁹Aguilera: «Fuerzas Armadas, redefinición...», cit., p. 141.

³⁰Jaime Malamud: «Los militares y la guerra contra las drogas» en Nueva Sociedad N° 130, 3-4/1994.

³¹F. Agüero: op. cit., p. 174.

descomposición social, los movimientos huelguísticos, las ocupaciones de tierras y otras manifestaciones de conflictividad laboral y descontento social están siendo en muchos países habitualmente reprimidas por los ejércitos. En suma, frente a estas situaciones la concepción del ejército como «garante del orden interno» también experimenta una revalorización.

En relación con lo anterior, las fuerzas armadas de algunos países han ampliado sus funciones a las tareas de orden público, frente a unas fuerzas policiales a menudo desbordadas, poco profesionales o minadas por la corrupción, en un contexto de creciente violencia urbana causada por la pobreza y la marginación³². En algunos países los soldados patrullan las calles junto con la policía y participan en operaciones policiales contra la delincuencia. Es el caso del Sistema de Protección Civil (SIPROCI) de Guatemala, o el de la reciente ocupación militar de las favelas de Río de Janeiro³³. En El Salvador y Nicaragua las fuerzas armadas también actúan contra los desmovilizados que permanecen en armas, al no cumplirse los compromisos gubernamentales para su reinserción. En el contexto de la democratización esto constituye un obstáculo para que el poder civil recupere el control de las fuerzas de seguridad - en muchos casos aún bajo control militar -, hace confusa la distinción entre funciones policiales y militares, y puede permitir que las fuerzas armadas recuperen espacios políticos³⁴.

El discurso social y ambiental de las fuerzas armadas latinoamericanas parece mas una respuesta coyuntural a su «crisis misional» que una incorporación seria y sistemática de la dimensión ambiental.

En los años 90 algunas fuerzas armadas también están siendo más activas en materia de desarrollo, medio ambiente, o prestando socorros en situaciones de desastre. Aunque en algunos casos - allí donde hay conflictos guerrilleros activos: Guatemala, Perú, Colombia o México, existe una clara continuidad con la «acción cívica» contrainsurgente del pasado - ahora se percibe un nuevo enfoque. El Ejército chileno, por ejemplo, lanzó en julio de 1994 la tesis de las «fronteras interiores» refiriéndose a las áreas que han quedado marginadas del proceso de desarrollo³⁵, y el hondureño cuenta con «batallones verdes» para la reforestación. El discurso social y ambiental de las fuerzas armadas latinoamericanas, sin embargo, parece más una respuesta coyuntural a su «crisis misional» que una incorporación seria y sistemática

³²Isaac Caro: «La inseguridad urbana. Expresiones y causas» en Carlos Contreras (comp.): El desarrollo social, tarea de todos, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1995, p. 147.

³³«Crime, law and disorder in Brazil. A disease of society» en The Economist, 5/11/94, p. 47.

³⁴Dirk Kruijt: «El futuro de las fuerzas armadas en Centroamérica» en Estudios internacionales N° 8, 7-12/1993, p. 111; J. Rial: op. cit.; G. Aguilera: «Fuerzas Armadas, redefinición...», cit., p. 142.

³⁵El Mercurio, 19/7/94.

ca de la dimensión ambiental y de desarrollo de la seguridad nacional, aún muy lejos de las doctrinas de defensa de la región - salvo en el caso de Brasil y con un enfoque muy distinto -³⁶. En cualquier caso, si este discurso «neodesarrollista» o ambientalista fuera real, cabe preguntarse si son las fuerzas armadas las instituciones más adecuadas para llevar a cabo tareas que corresponderían, más bien, a otras instituciones estatales y a determinados actores de la sociedad civil.

Unidades y navíos argentinos han tomado parte en misiones internacionales y operaciones de paz de la ONU y la OEA, en escenarios como la guerra del Golfo, la ex-Yugoslavia, Haití, Mozambique o Chipre. Soldados hondureños y uruguayos han estado también presentes en el Golfo Pérsico, y oficiales venezolanos en Centroamérica. Brasil ha enviado pequeños grupos de observadores a Croacia, El Salvador, Angola y Mozambique. La participación en estas operaciones rinde beneficios para los gobiernos, ya que contribuyen a la profesionalización de las fuerzas armadas y desvían su atención de la política nacional - en el caso de Argentina, además, se relaciona con sus pretensiones de acceso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -, y para los ejércitos, que encuentran nuevas misiones y un factor de motivación. Sin embargo, se trata de una actividad aún incipiente y salvo en el caso de Argentina apenas tiene una dimensión apreciable³⁷.

¿Oportunidad para la reconversión?

La industria militar de la región inicia los años 90 con perspectivas inciertas. En los tres países en los que tiene cierto desarrollo - Brasil, Argentina y Chile - se observan dificultades y síntomas de crisis. La competencia por los pedidos del exterior es más dura ante la oferta, barata y tecnológicamente avanzada, de los países del antiguo bloque del Este, y los recortes presupuestarios derivados de la crisis económica han estrangulado la demanda nacional. Los programas de armamento sofisticado iniciados en los años 70 fueron cancelados. La guerra del Golfo demostró cuán lejos había llegado la tecnología en materia de armamentos, y puso de manifiesto la obsolescencia de las armas sencillas y baratas que producidas y exportadas por países. Por otra parte, las grandes potencias intentan impedir que el Tercer Mundo desarrolle una capacidad armamentista propia, y controlan la transferencia de tecnologías bélicas punta en terrenos «sensibles», como los misiles³⁸.

³⁶G. Aguilera: *Reconversión militar...*, cit., p. 43.

³⁷Hernán Massini: «La participación argentina en las operaciones de paz» en *Fuerzas Armadas y Sociedad* vol. IX, N° 2, 4-6/1994, pp. 20-2.

³⁸Para esta sección, v. Raúl Sohr: «La industria bélica en América Latina en los Noventa», Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo, 1992.

En los años 70 y 80 las empresas brasileñas cosecharon sonoros éxitos exteriores ³⁹, pero el final de la Guerra Fría, la guerra del Golfo y el proceso de paz de Oriente Medio cerraron el que había sido su mejor mercado, y algunos proyectos armamentistas como el tanque pesado «Osorio» - fueron un fracaso comercial. La consecuencia inmediata fue una aguda caída de las exportaciones, la quiebra de algunas empresas y el inicio de una reconversión aún incompleta. Algunas empresas ya se han orientado al sector civil, mientras que en otras las fuerzas armadas presionan para el mantenimiento de la producción incluso «a pérdida» a fin de mantener cierta autonomía tecnológica, como es el caso de Engesa (fabricante del Osorio)⁴⁰. Argentina fue el primer país de la región en postular la soberanía y autonomía armamentista, pero este proyecto se topó con la dependencia tecnológica, la crisis económica y el golpe de realismo que representó la guerra de las Malvinas. Además, la industria militar argentina nunca logró conquistar los mercados externos. A partir de 1990 el Gobierno ha adoptado un enfoque más pragmático: ha privatizado un buen número de empresas y ha abandonado la mayor parte de los grandes proyectos armamentistas, cerrando la factoría donde se producía el TAM (Tanque Argentino Mediano). El cohete Cónдор II ha sido abandonado en 1991 bajo presiones norteamericanas, después de una polémica transferencia de tecnología a Irak y Egipto ⁴¹. La industria militar chilena, más modesta, está constituida esencialmente por las empresas del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Sus ventas al exterior han tenido poca importancia, y las políticas de liberalización la han confrontado con una dura competencia extranjera, incluso en el propio mercado nacional. La única empresa significativa del sector privado, que llegó a instalar una fábrica de «bombas-racimos» en Irak, ha anunciado su intención de dedicarse sobre todo a la producción civil, tras estar sometida al riguroso escrutinio de EE.UU.

Tres enfoques nacionales: Argentina, Brasil y México

Argentina: la afirmación del «realismo periférico». La guerra sucia y la derrota de las Malvinas mostraron que los militares argentinos cometieron errores fundamentales en su evaluación de la seguridad interna y externa. El Gobierno de Raúl Alfonsín inició, en un debate inédito en Argentina, la redefinición de la agenda de seguridad. Este debate, sin embargo, fue eclipsado por los conflictos entre los militares y el poder civil. Alfonsín enfrentó las intenciones golpistas de Rico, Seineldín y los «carapintadas», expresión del descontento castrense ante los enérgicos intentos

³⁹ Avibrás vendió a los países árabes decenas de lanzacohetes, Engesa conquistó una parte importante de la cuota de mercado mundial de blindados sobre ruedas con el Cascavel, y Embraer se hizo un lugar propio en la fabricación de aviones ligeros y de entrenamiento.

⁴⁰ «Horas bajas para la industria» en Revista Española de Defensa, 1/1995.

⁴¹ César Docampo: «Desarrollo de vectores espaciales y tecnología misilística en Argentina: el Cónдор II», EURAL, Documentos de Trabajo N° 5, Buenos Aires, 1993.

del Gobierno de reformar la institución militar, depurar responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos y reducir drásticamente su presupuesto. En el plano externo se adoptó una política de «neutralismo activo» que llevó a Argentina a adoptar posiciones autónomas respecto a EE.UU., apoyando el proceso de Contadora e impulsando el Grupo de los Ocho⁴².

Con Carlos Menem ha habido un viraje significativo. El actual presidente ha redefinido el concepto de seguridad nacional, basando su política exterior en el «realismo periférico». Según éste, Argentina depende de los países industriales, es vulnerable y despierta escaso interés para las superpotencias. En consecuencia, debe abandonar pretensiones autonomistas irreales, acercarse a los EE.UU. y reinsertarse en la comunidad internacional, lo que puede facilitar relaciones comerciales más ventajosas. A tal fin, Argentina se ha involucrado en las operaciones de la ONU, enviando tropas al Golfo y a los Balcanes, y ha hecho de la OEA uno de los espacios privilegiados de su acción exterior en Latinoamérica⁴³. El Ministerio de Defensa, no obstante, apoya una estrategia más autónoma en la elección de alianzas estratégicas. Como sucede en otras partes del hemisferio, se plantea un tema recurrente en las definiciones de seguridad en América Latina: en qué punto la hegemonía de EE.UU. interfiere la soberanía nacional.

En el plano interior, Menem ha logrado mejorar las relaciones con los militares - otorgando un polémico perdón a oficiales inculcados por violaciones de derechos humanos -, ha aislado a los carapintadas y alejado la amenaza de golpe de Estado⁴⁴, y ha emprendido un amplio programa de privatización de empresas ligadas a las fuerzas armadas. Pero en ciertos aspectos, la nueva política militar facilita que éstas recuperen prerrogativas. En el contexto de la política neoliberal, Menem enfoca el problema de la inestabilidad social, derivado de la pobreza y el desempleo, con un tratamiento policial - y eventualmente militar - de la seguridad interna⁴⁵. El Ejército nunca ha dejado de aspirar a desempeñar un cierto papel político, y la seguridad interna puede ser la antesala del mismo. Menem tampoco ha enfrentado ninguno de los temas organizativos y profesionales de fondo que afectan a las fuerzas armadas. Su identidad institucional en el contexto democrático sigue sin estar definida. El recorte del gasto ha reducido los sueldos de los militares, sus equipos empiezan a quedar obsoletos, y el uso de combustible y munición están restringidos, impi-

⁴²Andrés Fontana y Elsa Llenderozas: «Decisiones políticas en tiempos de crisis» en Situación Latinoamericana, 1992 pp. 176-95.

⁴³V. Rut Diamint: «Cooperation for Peace Policies: the case of Argentina», The Woodrow Wilson Center, Washington, 1992 (mimeo).

⁴⁴Ver «A new model army» en The Economist, 14/9/94, p. 53.

⁴⁵En febrero de 1990 Menem firmó un decreto autorizando la participación de la fuerza armada en la seguridad interna, a pesar de lo dispuesto por la Ley de Defensa de 1988.

diendo incluso realizar los entrenamientos de rutina. El debate sobre la transformación de las fuerzas armadas ya se ha iniciado. Para los jefes militares este debate supone replantear el presupuesto. Cómo - se preguntan - pueden afrontar el cambio si el 75% de los fondos se destina a salarios. En un país donde el servicio militar obligatorio ha quedado abolido, crear un ejército profesional con sueldos escuetos se configura como un nuevo problema⁴⁶.

Brasil: la geopolítica de la Amazonia. Las fuerzas armadas no se encuentran entre las preocupaciones inmediatas de Fernando Henrique Cardoso desde que accedió a la presidencia en octubre de 1994. Los militares parecen haber abandonado el protagonismo político, y la defensa exterior ha sido tradicionalmente una cuestión secundaria debido a la situación geoestratégica de Brasil⁴⁷. Al igual que durante la Guerra Fría, los brasileños no creen que exista una amenaza externa directa a su seguridad. La hipótesis de una guerra mundial entre bloques, manejada por los militares brasileños en décadas anteriores, parece haberse desvanecido, y el proceso de integración del Mercosur plantea un nuevo escenario para las relaciones con los países vecinos. Aunque en las fuerzas armadas persiste el anhelo de desempeñar un papel hegemónico en el siglo XXI, después de la guerra del Golfo se ha ido extendiendo cierto realismo en cuanto a las verdaderas posibilidades del país. Muchos oficiales señalan que Brasil estaría satisfecho con el actual status-quo.

El desarrollo económico y tecnológico del país ha sido durante mucho tiempo la principal preocupación de las fuerzas armadas. En la actualidad, esa preocupación se ha proyectado hacia la Amazonia. Ciertos sectores militares temen la injerencia externa, que bajo argumentos ambientalistas quieren controlar los recursos de la región, frenar su explotación económica, y negar así el legítimo derecho al desarrollo de Brasil. A mediados de los 80, el Ejército de Tierra adoptó el plan Fuerza Terrestre 90, que prevé un mayor despliegue en la zona para contribuir a su «despeque» y garantizar una presencia efectiva en la periferia de la nación. La presencia militar en la Amazonia se justifica, además, por la posible permeabilidad de sus enormes fronteras a movimientos insurgentes, a garimpeiros y narcotraficantes de los países vecinos. La guerra de baja intensidad contra fuerzas irregulares en áreas remotas es en la actualidad una de las hipótesis de conflicto más plausible que maneja la Escuela Superior de Guerra de Brasil⁴⁸. En este contexto se inscribe el ambicioso plan Calha Norte, un programa de desarrollo fronterizo iniciado en 1988, que

⁴⁶«A new modd army», Cit.

⁴⁷«Brazil: conventional deterrence» en *The Economist*, 22/1/94, p. 42.

⁴⁸Fernando Bustamante: «La proyección estratégica de Brasil: visión de sus problemas de defensa presente y futura» en Rigoberto Cruz y Augusto Varas (eds.): *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, FLACSO/Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, Santiago, 1993, p. 132.

abarca 480.000 km² de la cuenca. El plan pretende promover Belem y Manas como polos de desarrollo, con una política de incentivos para atraer pobladores, deforestar selva, construir carreteras y aumentar la presencia militar. Las consecuencias ambientales de este plan han suscitado ya una fuerte controversia nacional e internacional.

La droga es también un factor crítico para la seguridad brasileña. Sin embargo, existe una fuerte oposición dentro y fuera de las fuerzas armadas a emplear a los militares para combatir el narcotráfico. Se considera que ésta es una competencia de la policía y la lucha contra la droga se califica como «misión cívica». Los militares consideran que las fuerzas armadas no están entrenadas ni equipadas para la batalla contra las drogas, y que los narcóticos pueden amenazar a la institución mediante la corrupción o la extensión del uso arbitrario de la fuerza.

La reducción del presupuesto militar ha restringido de facto las labores de las fuerzas armadas brasileñas. Los militares se quejan de que sus equipos están anticuados, lo que les impide incluso el entrenamiento rutinario y el eventual despliegue de unidades plenamente operacionales. Los recortes presupuestarios, además, han puesto en entredicho los ambiciosos planes armamentistas de la Fuerza Aérea - construcción de helicópteros de combate por Helibras -, la Marina - gran flota de aguas profundas - y el Ejército de Tierra - tanque «Osorio», misiles -. La cobertura aérea para eventuales operaciones antisubversivas es muy limitada y no se cuenta con una fuerza capaz de participar en un conflicto internacional. Brasil ni siquiera se siente preparado para participar en operaciones internacionales de paz ⁴⁹.

México: un escenario de globalización y ruptura. Desde la Revolución, México se caracterizó por la orientación nacionalista de su desarrollo económico y por la búsqueda de la autonomía y el no alineamiento en el exterior. El mandato del presidente Carlos Salinas, sin embargo, a supuesto un giro de 180 grados respecto a esa tradición. Salinas puso en práctica un nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal y apertura hacia el exterior, basado en la integración con EE.UU., el país con el que México ya tenía mayores lazos económicos. De esta forma, el país se ha incorporado de forma muy rápida a la globalización y la creación de grandes bloques económicos regionales, aunque en unas condiciones de asimetría que suponen fuertes costes económicos y sociales. Como ha señalado John Saxe-Fernández, el TLCAN tiene también una agenda de seguridad implícita, que está siendo fuerte-

⁴⁹V. Thomas Costa-Guedes: «Brazil's Strategic Outlook», The Woodrow Wilson Center, Washington, 1992 (mimeo).

mente impulsada por los EE.UU.⁵⁰. México es lugar de tránsito y de producción de buena parte de las drogas que se consumen al norte de Río Bravo, y de los inmigrantes ilegales. En ambos casos, EE.UU. está presionando a su vecino - a menudo de forma unilateral - para que asuma más decididamente el «control en origen» de ambos problemas, con un enfoque militarizado y represivo, y para que acepte la acción directa sobre el terreno de los agentes de la DEA. Los EE.UU. han vertido muchos recursos en las fuerzas armadas para modernizar éstas de cara a la lucha contra la droga. Se estima que el 60% de los efectivos del Ejército mexicano participa cada año en alguna operación antidrogas⁵¹.

Cuadro 1
Gastos de defensa en América Latina, 1985-1993

	Como porcentaje del PNB							Como % del gasto del Gobierno en 1991.92 ³
	1985	1989	1990	1991	1992	1993	Total	En salud y educación
Argentina	2,9	1,2	1,5	1,5	1,7	2,4	n.d.	51
Bolivia	2,0	3,7	1,9	2,0	1,9	1,9	9,8	57
Brasil	0,8	0,4	0,9	0,7	0,7	1,0	3,0	23
Chile ¹	7,8	2,4	3,5	3,4	2,7	2,1	9,6	68
Colombia	0,8	0,9	2,2	2,8	2,4	2,0	n.d.	57
Costa Rica ²	0,7	1,1	1,1	1,0	0,9	1,3	n.d.	5
Cuba	9,6	5,1	5,0	5,0	5,0	3,7	n.d.	125
Ecuador	1,8	2,2	2,3	2,3	2,2	3,8	12,9	26
El Salvador	4,4	3,5	2,7	2,4	1,7	1,6	16,0	66
Guatemala	1,8	n.d.	0,9	1,0	1,1	1,0	n.d.	31
Haití	1,5	0,8	0,7	1,1	2,1	2,3	n.d.	30
Honduras	2,1	n.d.	1,5	1,5	1,5	1,3	n.d.	92
México	0,7	0,3	0,3	n.d.	0,5	0,4	2,4	5
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	10,9	13,1	n.d.	97
Panamá	2,0	n.d.	n.d.	1,4	1,2	1,1	4,9	34
Paraguay	1,3	1,4	1,4	1,9	2,0	1,8	13,3	42
Perú	4,5	3,9	4,1	4,1	3,8	n.d.	n.d.	39
R. Dominicana	1,1	0,9	0,7	n.d.	1,4	1,3	4,8	22
Uruguay	2,5	n.d.	2,2	2,2	2,7	1,9	6,5	38
Venezuela	1,3	0,9	1,1	4,3	3,6	1,6	n.d.	33

1 Incluye la financiación de la «Ley del Cobre», que reserva a las Fuerzas Armadas en tomo al 10% de los ingresos de Codelco (compañía estatal del cobre), los cuales suponen el 21 % del presupuesto de defensa.

2 Se refiere a las fuerzas de seguridad.

3 En algunos países los datos referidos al presupuesto de defensa y la distribución exacta del gasto militar no se difunden públicamente.

⁵⁰John Saxe-Fernández: «México y la integración centroamericana: aspectos estratégicos-económicos» en Cuadernos Africa-América Latina N° 10, 1/1993, pp. 75-90.

⁵¹«Washington's Aid Programs to Mexico» en Resource Center Bulletin N° 26, invierno de 1991.

Fuentes: La razón gastos de defensa/PNB procede del International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* (ediciones de 1991 a 1994). La razón gastos de defensa/gasto gubernamental procede del Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 1994. La razón gastos de defensa/suma del gasto en educación y salud procede del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* 1994.

La aplicación de los programas de ajuste estructural y la integración mexicana al TLCAN está imponiendo fuertes tensiones en el rígido sistema político mexicano, en su aparato productivo buena parte del cual atrasado tecnológicamente y muy atomizado, no puede competir con el de EE.UU. y Canadá - y en su frágil tejido social. Mayor desempleo, aumento de la economía informal y la pobreza, debilitamiento del Estado y de la hegemonía del PRI, así como crecientes niveles de conflictividad social, son algunas de las manifestaciones inmediatas de este proceso. El debilitamiento de la cohesión social se corresponde con el ensanchamiento de las fracturas territoriales que caracterizan a México. El norte industrial, donde en los últimos años se han instalado las «maquilas» o industrias de ensamblaje - algunas de tecnología punta - está en mejores condiciones para resistir el impacto del TLCAN que el sur y el este del país. Al sur de Ciudad de México, una gran masa de campesinos y ejidatarios orientados a la producción alimentaria para el mercado nacional - muchos de ellos indígenas con métodos de cultivo poco diferentes a los prehispánicos - se encuentran ante el grave riesgo de desaparecer como sector económico ante el embate del TLCAN. El Gobierno mexicano intentó enfrentar estos problemas con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que mediante la asistencia social pretendió renovar los mecanismos de cooptación que caracterizan al sistema político mexicano.

En este contexto de globalización y fragmentación debe situarse la rebelión zapatista de enero de 1994 en el empobrecido estado de Chiapas. En sus causas convergen la secular marginación de los campesinos indígenas de la zona y el nuevo escenario del TLCAN. A lo largo de este último año, resulta evidente que el EZLN no puede pretender seriamente derrotar al Estado mexicano. Su poder simbólico, sin embargo, supera a su poder militar, logrando imponer una pesada hipoteca sobre el sistema político mexicano, cuya falta de democratización real, en el nuevo contexto internacional, lo hace muy vulnerable a un movimiento guerrillero que ya no puede ser juzgado por los clichés del anticomunismo⁵². La presencia mediática del EZLN, la tradicional primacía del poder político mexicano sobre el militar⁵³, la fragilidad de la inserción internacional de México recién entrado en vigor el TLCAN, y la perplejidad que despierta un movimiento guerrillero en tiempos de la posguerra fría,

⁵²Alma Guillermoprieto: «The Shadow of War» en *The New York Review of Books*, 2/3/95 pp. 34-43.

⁵³Esta es una notoria herencia revolucionaria. Las fuerzas armadas mexicanas han estado tradicionalmente subordinadas al Estado y al PRI, y son de pequeño tamaño y escasa significación operacional.

son factores que hicieron posible que el conflicto se desarrollara en un terreno esencialmente político, y que las operaciones militares hayan sido sobre todo movimientos orientados a fortalecer la posición negociadora y de cara a la situación política interna. Sin embargo, hay toda una serie de factores que dificultarían una solución negociada del conflicto, los cuales se han puesto de manifiesto al comenzar el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Las presiones internas del PRI, la crisis financiera de diciembre de 1994, el descontento militar por el limitado papel que desempeñan las fuerzas armadas en el conflicto, la intransigencia de la oligarquía chiapaneca, y los errores de cálculo del propio EZLN son algunos de ellos.

¿Hacia una seguridad democrática regional?

La distensión internacional y los procesos de consolidación democrática han creado las condiciones apropiadas para la redefinición de la seguridad en América Latina, y para un redimensionamiento del papel y funciones de las fuerzas armadas. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región esta redefinición se está produciendo por la vía de los hechos. Las fuerzas armadas amplían sus funciones a espacios nuevos que corresponderían a los civiles y a otras instituciones del Estado, y la presión e influencia de EE.UU. está contribuyendo a modelar el papel y las misiones de las mismas. En este proceso «expansivo» emergen nuevos riesgos para la democracia, y los procesos de desmilitarización y de profesionalización de las fuerzas armadas resultan problemáticos⁵⁴. La afirmación de una concepción democrática de seguridad para la región implica adaptar el papel y misiones de las fuerzas armadas a las exigencias de la gobernabilidad democrática, considerando que no hay seguridad sin democracia, y que la estabilidad del sistema no es función sola ni exclusivamente de las fuerzas armadas. En este proceso de reconversión militar se debe asumir que los verdaderos problemas de seguridad de la región - la pobreza y la desigualdad, el deterioro ambiental, la capacidad de las políticas públicas para romper dinámicas de exclusión social -, y que son los mismos que garantizan la estabilidad democrática a largo plazo, no pueden ser resueltos por medios militares. La cuestión del narcotráfico, incluso, requiere enfoques alternativos, muchas veces enunciados pero no aplicados. Desde esta perspectiva, la seguridad democrática sería una función de las organizaciones sociales, de los partidos políticos, de los poderes estatales y de la administración del Estado. Y en el plano regional, de unos mecanismos latinoamericanos de seguridad que precisan ser redefinidos para ser capaces de proveer una seguridad cooperativa de alcance regional⁵⁵.

⁵⁴ Augusto Varas: «La seguridad hemisférica cooperativa de la post-Guerra Fría» FLACSO, Santiago, 1994, p. 23.

⁵⁵ V. Juan Somavía y José Miguel Insulza (comps.): Seguridad democrática regional: una concepción alternativa, Nueva Sociedad/Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1990, A. Varas: «La seguri-

Todo esto requiere ser planteado en un debate nacional abierto, plural, que en algunos países de la región apenas ha empezado a darse. La participación de la sociedad en este debate, algo inédito en muchos países de la región, puede ser un paso positivo para la afirmación de una concepción de seguridad hasta ahora desconocida en el escenario latinoamericano.

*Nota: Los autores agradecen las aportaciones de Mariano Aguirre y Francisco Rojas Aravena, que han contribuido a mejorar el contenido final de este artículo.

Referencias

- *Agüero, Felipe, ISSUES IN DEMOCRATIC CONSOLIDATION THE NEW SOUTH AMERICAN DEMOCRACIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. p154, 166, 178 - Notre Dame, University of Notre Dame Press. 1992; Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; Valenzuela, Samuel -- The military and the limits to democratization in South America.
- *Rial, Juan, AMERICA LATINA: UNA REALIDAD EXPECTANTE. p227, 280 - Santiago, Comisión Sudamericana de Paz. 1994; Contreras, Carlos -- Poder civil y fuerzas armadas en la década de los noventa.
- *Marcella, Gabriel, CENTRO REGIONAL DE NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO. - 1994; AAVV -- Guerreros en tiempo de paz: misiones futuras de las fuerzas armadas latinoamericanas.
- *Anónimo, EL PAIS-PRENSA. 25/1. p8 - Madrid. 1992; Serbin, Andrés; Brian, Anthony -- Perú, ejército de miserias.
- *Anónimo, EL PAIS-PRENSA. 16/2. p6 - Madrid. 1995; Contreras, Carlos -- General, president, managing director.
- *Poitevin, René, GUATEMALA: LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA. DUDAS Y ESPERANZAS EN LOS GOLPES DE ESTADO DE 1993. p28 - Guatemala, FLACSO. 1993; Curz, Rigoberto; Varas, Augusto -- An end to militarism? Democracy and the armed forces in Central America.
- *Rojas-Aravena, Francisco, GASTO MILITAR EN AMERICA LATINA: PROCESOS DE DECISIONES Y ACTORES CLAVES. p9 - Santiago, FLACSO/CINDE. 1994; Fuerzas Armadas, redefinición de seguridad y democracia en América Latina.
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 1/4. p46 - 1995; Drogas y conflictos de baja intensidad en América Latina.
- *Millet, Richard, CURRENT HISTORY. p72, 74 - 1995; Perspectivas para la paz y la seguridad en el Caribe hacia el año 2000.
- *Aguilera, Gabriel, RECONVERSION MILITAR EN AMERICA LATINA. - Guatemala, FLACSO. 1993; A warning from the Andes.
- *Aguilera, Gabriel, ESTUDIOS INTERNACIONALES. 9. p130-145 - 1994; The wages of prohibition.
- *Ball, Nicole, PRESSING FOR PEACE: CAN AID INDUCE REFORM?. - Washington, Overseas Development Council. 1992; Los militares y la guerra contra las drogas.

- *Del Olmo, Rosa, EL PLANETA DE LAS DROGAS. p243-250 - Bilbao, Mensajero. 1994; La inseguridad urbana. Expresiones y causas.
- *Rodríguez-Beruff, Jorge, EL CARIBE HACIA EL 2000. DESAFIOS Y OPCIONES. p110 - Caracas, Nueva Sociedad. 1991; Crime, law and disorder in Brazil. A disease of society.
- *Serafino, Nina, US SECURITY POLICY FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. CURRENT SITUATION AND PROSPECTS. - Washigton, The Woodrow Wilson Center. 1992; El futuro de las fuerzas armadas en Centroamérica.
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 18/2. p15 - 1995; La participación argentina en las operaciones de paz.
- *Sánchez, Luis I.; Remiro, Antonio, LAS FRONTERAS EN IBEROAMERICA. 4 - Madrid. 1994; Horas bajas para la industria.
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 24/12. p23 - 1994; Decisiones políticas en tiempos de crisis.
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 2/5. p53 - 1994; A new model army.
- *Malamud, Jaime, NUEVA SOCIEDAD. 130 - 1994; Brazil: conventional deterrence.
- *Caro, Isaac, EL DESARROLLO SOCIAL, TAREA DE TODOS. p147 - Santiago, Comisión Sudamericana de Paz. 1995; La proyección estratégica de Brasil: Visión de sus problemas de defensa presente y futura.
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 5/11. p47 - 1994;
- *Kruijt, Dirk, ESTUDIOS INTERNACIONALES. 8. p111 - 1993;
- *Anónimo, EL MERCURIO-PRENSA. 19/7 - 1994;
- *Massini, Hernán, FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD. IX ,2. p20-22 - 1994;
- *Sohr, Saúl, LA INDUSTRIA BELICA EN AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA. - Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo. 1992;
- *Anónimo, REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. - 1995;
- *Docampo, César, DESARROLLO DE VECTORES ESPACIALES Y TECNOLOGIA MISILISTICA EN ARGENTINA: EL CONDOR II. 5 - Buenos Aires, EURAL. 1993;
- *Fontana, Andrés; Llenderozas, Elsa, SITUACION LATINOAMERICANA. p176-195 - 1992;
- *Diamint, Rut, COOPERATION FOR PEACE POLICIES: THE CASE OF ARGENTINA. - Washigton, The Woodrow Wilson Center. 1992;
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 14/9. p53 - 1994;
- *Anónimo, THE ECONOMIST-PRENSA. 22/1. p42 - 1994;
- *Bustamante, Fernando, PERCEPCIONES DE AMENAZA Y POLITICAS DE DEFENSA EN AMERICA LATINA. p132 - Santiago, FLACSO - Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile. 1993;

- *Costa-Guedes, Thomas, BRAZIL'S STRATEGIC OUTLOOK. - Washigton, The Woodrow Wilson Center. 1992; México y la integración centroamericana: aspectos estratégico-económicos.
- *Saxe-Fernández, John, CUADERNOS AFRICA-AMERICA LATINA. 10. p75-90 - 1993; Washington's Aid Programs to Mexico.
- *Anónimo, RESOURCE CENTER BULLETIN. 26 - 1991; The Shadow of War.
- *Guillermoprieto, Alma, THE NEW YORK REVIEW OF BOOKS-PRENSA. 2/3. p34-43 - 1995;
- *Varas, Augusto, LA SEGURIDAD HEMISFERICA COOPERATIVA DE LA POST-GUERRA FRIA. p23 - Santiago, FLACSO. 1994;
- *Somavía, Juan; Insulza, José M., SEGURIDAD DEMOCRATICA REGIONAL: UNA CONCEPCION ALTERNATIVA. - Caracas, Nueva Sociedad / Comisión Sudamericana de Paz. 1990.